
LA PRODUCTION DE L'ACCEPTABILITÉ

SOCIALE

PRIVATISATION DES SERVICES D'EAU
ET NORMES SOCIALES D'ACCÈS EN AMÉRIQUE LATINE

Pierre-Louis Mayaux

Le 3 janvier 2007, après d'amples mobilisations sociales et de longs mois de négociations, le groupe Suez-Lyonnaise des eaux se retirait de l'agglomération de La Paz-El Alto. L'entreprise avait pourtant considéré la concession bolivienne comme une pièce importante de sa communication internationale, et une étape essentielle vers la conquête de nouveaux marchés. Une chargée des relations publiques l'expliquait en 2005 : « [la concession bolivienne] ne pèse pas lourd dans le bilan financier du groupe. Les bénéfices réalisés [...] ont jusqu'à présent tous été réinvestis sur place. C'est en termes d'image que ce contrat est pour nous important : nous voulions démontrer qu'il est possible de travailler dans un pays comme la Bolivie »¹.

La même année, le groupe espagnol Aguas de Barcelona (Agbar) cherchait à se désendetter au plan global. Il voulut revendre sa participation au consortium Aguas de Cartagena S.A. (ACUACAR), entreprise de fourniture d'eau potable et d'assainissement de la ville de Carthagène en Colombie. À sa grande surprise, il fut alors confronté à une mobilisation d'acteurs locaux... refusant son départ, exprimant la crainte que le repreneur envisagé ne puisse faire preuve de la même efficacité dans la gestion du service. Aguas de Barcelona demeura finalement dans l'agglomération.

De tels contrastes, emblématiques de divergences plus générales dans la région², invitent à étudier conjointement les mécanismes de production de l'acceptation sociale des privatisations et les mécanismes de production de leur refus social : pourquoi des politiques de recours au secteur privé apparemment très formatées, intervenues dans un même contexte international de promotion des recettes néolibérales (le fameux consensus de Washington) ont-elles provoqué dans certains cas d'amples mouvements de protestation et pas dans d'autres ? Les sciences sociales ont malheureusement tendu à étudier séparément les processus d'institutionnalisation de nouvelles politiques publiques et les actions collectives protestataires, une disjonction traditionnelle matérialisée par la division du travail académique

1. Maya Alexandresco, citée dans *Le Monde de l'économie*, 15 mars 2005.

2. Sur les 89 grands contrats de délégation des services d'eau au secteur privé identifiés au cours des années 1990 par les experts dans la région, 11 furent résiliés avant leur terme, généralement à la suite de mobilisations sociales de grande ampleur. Cf. Philippe Marin (eds), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, Washington, The World Bank, PPIAF, Trends and Policy Options, 8, 2009.

entre l'analyse des politiques publique et la sociologie des mouvements sociaux¹. Un champ de recherche prometteur s'efforce certes, aujourd'hui, d'analyser la structuration réciproque, et dans la durée, des politiques publiques et des protestations contre leurs effets². Mais ces travaux se sont essentiellement attachés, jusqu'ici, à comparer différentes dynamiques d'actions protestataires, sans chercher à expliquer systématiquement des différences d'intensité dans ces mobilisations.

La comparaison des cas de Carthagène et de La Paz-El Alto nous permettra de développer deux arguments. Il apparaîtra tout d'abord que le différentiel de mobilisation ne s'explique guère par des variations dans l'impact matériel des privatisations sur les usagers (une approche généralement privilégiée par les économistes experts mobilisés par les institutions financières et d'aide au développement) et qu'il ne s'explique pas davantage par les dispositions inégales à la mobilisation des populations concernées (une lecture souvent faite implicitement par une partie de la sociologie critique du développement). Ce différentiel est plutôt le produit d'ajustements très divers entre les systèmes de normes et d'attentes qui prévalaient dans la gestion des réseaux d'eau avant la privatisation (des systèmes que l'on qualifiera de sociaux-clientélistes) et les nouveaux systèmes de normes de type néolibéral promus par les fournisseurs privés et les tenants des réformes. À Carthagène, le second système s'est lentement superposé au premier, permettant un « accommodement normatif ». À El Alto, l'ancien système normatif s'est trouvé brutalement remis en cause, provoquant un « choc normatif » pour les usagers qui a fini par déboucher sur de puissantes mobilisations.

Le second argument est que la « réussite » ou l'« échec » de ces ajustements normatifs n'ont pas été déterminés par la plus ou moins grande qualité d'un travail politique de légitimation qui aurait visé à emporter la conviction des populations et à les convertir au nouveau système de normes néolibérales. Ce qui est remarquable, au contraire, est l'*absence* d'élaboration de réels discours justificateurs de la part des gouvernants. L'accommodement normatif observé à Carthagène, et durant les premières années d'exploitation à La Paz-El Alto, relève ainsi davantage d'une cohabitation entre des systèmes de normes continuant à demeurer assez étrangers l'un à l'autre que d'une hybridation progressive de ces normes témoignant d'une conversion graduelle des populations. La notion de légitimité des privatisations, en ce qu'elle impliquerait une adhésion minimale à un certain système normatif explicité et revendiqué

1. Cette séparation s'observe également à l'échelle plus vaste de l'étude des ordres politiques. On a pu ainsi reprocher à l'ouvrage classique de Theda Skocpol sur les révolutions françaises, russes et chinoises de n'avoir étudié que des cas où des révolutions avaient eu lieu. Cf. Theda Skocpol, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. Pour, à l'inverse, une étude fine des multiples dispositifs enchevêtrés qui produisent le consentement en régime autoritaire, cf. Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

2. Pour la présentation la plus élaborée de ce programme de recherche, cf. Claire Dupuy, Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 701-722. Auparavant, dans son étude des mobilisations autour d'un projet de ligne à haute tension dans la vallée du Louron, Olivier Fillieule avait déjà souligné l'inadéquation de ces distinctions dichotomiques entre *insiders* et *outsiders* pour montrer des configurations d'alliances hétérogènes entre acteurs publics et protestataires. Cf. Olivier Fillieule, « Local Environmental Politics in France: The Case of the Louron Valley (1984-1996) », *French Politics*, 1 (3), 2003, p. 305-330. Dans une perspective légèrement différente, Graeme Hayes s'est intéressé à la manière dont des acteurs précédemment considérés comme marginaux pouvaient atteindre progressivement un statut de *policy insider*. Cf. Graeme Hayes, *Environmental Protest and the State in France*, New York, Palgrave Macmillan, 2002. Dans un tout autre contexte, Myriam Catusse et Frédéric Vairel ont montré l'imbrication étroite, dans le Maroc de Mohammed VI, des mobilisations autour de la « question sociale » et de l'action publique locale. Cf. Myriam Catusse et Frédéric Vairel, « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisations et action publique », *Politique africaine*, 120, 2011, p. 5-23.

par les réformateurs, apparaît dès lors peu opérante. Selon nous, la notion d'acceptabilité permet de mieux rendre compte de l'acceptation sociale constatée. À la manière de ce qui a pu s'opérer avec la notion de gouvernance, la notion d'acceptabilité mériterait selon nous d'être extraite de ses origines gestionnaires pour être récupérée par les sciences sociales dans une visée critique.

Ces deux arguments s'inscrivent dans un cadre d'analyse inspiré du néo-institutionnalisme historique, en particulier de ses développements récents dans une perspective sociologique plus assumée. Trois éléments de ce champ d'analyse nous apparaissent particulièrement féconds au regard de notre interrogation. Le premier est de considérer les normes sociales comme des héritages historiques de luttes politiques concrètes : bien loin, donc, de quelque invariant culturel. Le second élément est l'insistance sur le caractère ambigu et contesté de toute norme sociale, une contestation elle-même étroitement imbriquée dans des luttes de pouvoir. Comme le soulignent ainsi John Mahoney et Kathleen Thelen, « les luttes autour du sens et de la mise en œuvre des règles institutionnelles sont inextricablement entremêlées aux allocations des ressources que ces règles façonnent »¹. Ces ambiguïtés et ces contestations redonnent du jeu aux institutions normatives, ce qui ne les empêche cependant pas de continuer à limiter considérablement le champ du possible et du dicible, et de structurer des comportements². Le troisième élément, enfin, concerne les mécanismes de changement graduel mis en évidence par la littérature néo-institutionnaliste historique, et notamment celui de la superposition institutionnelle³. Ce mécanisme désigne en effet l'addition de nouvelles règles aux règles préexistantes, ce qui peut aboutir sur le long terme, en raison de la « croissance différentielle »⁴ des nouvelles règles, à altérer la logique des règles antérieures et à compromettre leur reproduction. Or, l'instauration d'une cohabitation durable entre des règles contradictoires convient bien à des réformes qui ne disposent pas d'une légitimité suffisante pour être introduites plus massivement. La superposition institutionnelle tend ainsi à générer de l'acceptabilité plutôt que de la légitimité.

Cette réflexion s'organisera en trois temps. Nous commencerons par réfuter deux explications alternatives de l'acceptation sociale des privatisations, la première de nature économiste, la seconde liée à une approche en termes de mobilisation des ressources. Nous montrerons ensuite, dans le cas de Carthagène comme dans celui de La Paz-El Alto, que l'acceptation ou le refus social observés ont été le résultat d'ajustements différenciés entre l'ancien et le nouveau système de normes. Nous verrons enfin que ces ajustements n'ont pas été le produit d'un véritable travail de légitimation, et qu'il convient dès lors de bien distinguer les notions d'acceptation, de légitimité et d'acceptabilité.

1. James Mahoney, Kathleen Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », dans James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 1-39, dont p. 11.

2. On retrouve ici un élément important des approches cognitives des politiques publiques pour qui les référentiels d'action publique limitent considérablement les options de changement disponibles, tout en étant peu sujets aux réaménagements rapides. Cf. Yves Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 235-254, ici p. 235.

3. Cf. Kathleen Thelen, « How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis », dans James Mahoney, Dietrich Rueschmeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.

4. Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 19.

Encadré méthodologique

Les deux cas d'étude présentés ici ont été analysés dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique (soutenue en 2012¹) qui comprenait deux cas supplémentaires (celui de Cochabamba en Bolivie et de Campo Grande au Brésil). La privatisation de La Paz-El Alto a d'abord fait l'objet d'un mémoire de recherche de master (2006). Ce premier terrain (avril-mai 2006) a donc pu être complété par un second (février-mars 2008), l'enquête à Carthagène ayant eu lieu quant à elle entre les mois de septembre et de décembre 2007. 41 entretiens semi-directifs y ont été conduits avec des représentants institutionnels au niveau local et national, auxquels s'est ajoutée une enquête auprès d'usagers pauvres dans le quartier d'« El Pozon » entre le 31 octobre et le 3 novembre 2007, fondée sur la passation de 68 questionnaires portant sur le montant des factures, les capacités à payer, les modalités de paiement, la qualité du service, les problèmes d'égouts, la perception de l'opérateur ACUACAR, et complétés par des conversations libres. À La Paz-El Alto, 22 responsables ont été interrogés, pour la majorité à plusieurs reprises. Des entretiens non directifs ont été conduits à El Alto entre le 2 et le 18 mars 2008, auprès de 28 habitants de deux quartiers (l'un « central », le distrito 1, l'autre périphérique, le distrito 7) les premiers interlocuteurs ayant été introduits par l'ancien directeur de la Fédération des comités de voisin d'El Alto, Abel Mamani.

L'analyse du cas bolivien a été facilitée par l'accès aux archives internes du ministère de la « Capitalisation » retraçant l'ensemble du processus de privatisation. En Colombie en revanche, l'enquête a dû se contenter des documents accessibles au public.

Contre l'économicisme, au-delà de la mobilisation des ressources : les achoppements de deux hypothèses

Deux grandes catégories d'hypothèses ont été formulées, de manière plus ou moins implicite, pour expliquer l'acceptation ou le refus social des privatisations dans les villes latino-américaines. La première, généralement développée par les économistes, fait dépendre l'acceptation de l'impact matériel des privatisations sur les usagers pauvres des quartiers périphériques. La seconde, plutôt développée (ou sous-entendue) par les observateurs critiques, l'impute plutôt à l'impuissance de ces mêmes usagers, dès lors qu'ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour se mobiliser. Aucune de ces deux approches ne rend cependant compte de manière satisfaisante de certaines caractéristiques de nos cas d'étude.

La lecture economiciste des privatisations

Lorsque les économistes et les consultants internationaux se sont intéressés aux attitudes sociales à l'égard des privatisations, ils ont généralement centré leur attention sur trois grands indicateurs considérés comme essentiels pour le bien-être des usagers, particulièrement les plus pauvres : les tarifs, la qualité du service rendu et le nombre de nouveaux raccordements au réseau effectués par l'opérateur. Nombre d'experts ont alors dressé, sous ces trois aspects, une évaluation globalement positive des privatisations, ce qui n'a fait qu'augmenter leur

1. Pierre-Louis Mayaux, « La privatisation et ses contestataires : réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande (1980-2010) », thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po, 2012.

perplexité face aux mobilisations sociales observées¹. D'autres travaux d'expertise ont plutôt, quant à eux, constaté une absence de corrélation particulière, dans un sens ou dans un autre, entre la nature publique ou privée de l'opérateur et ces trois grands indicateurs². Dans les deux cas, la perplexité a dominé.

De fait, les deux cas étudiés illustrent bien l'absence de corrélation entre les « performances » économiques et l'acceptation sociale. On pourrait même aller jusqu'à soutenir qu'au contraire, la privatisation de La Paz-El Alto a plutôt eu *davantage* d'effets matériels positifs, et moins d'effets négatifs, sur les usagers potentiellement les moins solvables, que celle de Carthagène. Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution de ces trois indicateurs dans nos deux villes.

Tableau 1. Impacts socio-économiques de la privatisation sur les usagers pauvres des quartiers périphériques³

	Carthagène	La Paz-El Alto
Évolution des tarifs d'eau potable et d'assainissement pour les usagers les plus pauvres (en termes réels, valeur de la monnaie nationale en date d'arrivée)	+ 56 % (1995-2008)	+ 3 % (1997-2006)
Nombre annuel moyen de nouveaux raccordements à l'eau potable	7 726 (1995-2009)	10 885 (1997-2006)
Nombre annuel moyen de nouveaux raccordements à l'assainissement	6 781 (1995-2009)	7 942 (1997-2006)
Qualité du service (disponibilité effective, débit, fréquence des coupures)	Forte amélioration	Amélioration

Certaines précisions et nuances quant à la construction de ces indicateurs doivent être apportées. En ce qui concerne l'évolution des tarifs à Carthagène, la hausse rapportée pour les ménages du bas de l'échelle des revenus a ainsi été le résultat de deux processus disjoints. Comme nous le verrons dans la section suivante, en effet, les tarifs d'eau et d'assainissement sont en Colombie répartis en six catégories, reflétant en théorie le niveau de vie des usagers. Dans ce système dit de « stratification », les usagers les plus pauvres (ceux des strates 1, 2 et 3) sont subventionnés par les tarifs des strates les plus riches (5 et 6), la strate 4 s'acquittant des tarifs de référence. En conséquence, pour les usagers de la strate 1 (la plus pauvre), deux processus ont joué conjointement : d'une part, une hausse des tarifs de référence (*i.e.* de la strate 4) qui s'est mécaniquement répercutée sur l'ensemble des autres catégories ; et, d'autre part, une réduction de l'ampleur des subventions accordées aux strates inférieures.

1. Cf., par exemple, Vivien Foster, Osvaldo Iruata, « Does Infrastructure Reform Work for the Poor ? A Case Study on the Cities of La Paz and El Alto in Bolivia », The World Bank, *World Bank Policy Research Working Paper*, 3177, 2003 ; Felipe Barrera, Mauricio Olivera, « Does Society Win or Lose as a Result of Privatization ? Provision of Public Services and Welfare of the Poor : The Case of Water Sector Privatization in Colombia », Latin American Research Network, *Research Network Working Paper*, R-525, Washington, Inter-American Development Bank, 2007.

2. Cf. José A. Gomez Ibañez, « Private Infrastructure in Developing Countries : Lessons from Recent Experience », *Working Paper*, 43, Washington, The World Bank, 2008.

3. Sources : P.-L. Mayaux, « La privatisation et ses contestataires... », cité, p. 292-295, ici p. 299-301 et p. 503-507.

À La Paz-El Alto, les tarifs des usagers domestiques sont restés identiques en dollars sur toute la durée de la concession, fluctuant en monnaie nationale (le boliviano) au gré des évolutions du taux de change. Cette stabilité nominale peut toutefois être relativisée si l'on prend en considération une hausse tarifaire de 38,5 % décidée en 1996. Il n'en demeure pas moins, cependant, que les tarifs en vigueur à La Paz-El Alto sont restés les plus faibles de toutes les grandes villes boliviennes, sans que les opérateurs publics de ces autres villes n'aient été confrontés à des mobilisations sociales comparables.

Par ailleurs, en ce qui concerne les nouveaux raccordements, le tableau d'ensemble est bien celui d'une forte extension dans les deux villes, mais cette croissance peut être relativisée du fait de la croissance concomitante des quartiers périphériques, généralement informels. Par ailleurs, le rythme des raccordements a fortement fléchi à El Alto durant les dernières années de la concession, comme nous le détaillerons plus loin.

En définitive, il apparaît bien difficile d'imputer le différentiel de mobilisation sociale à des différences massives dans l'impact matériel des privatisations sur les populations, notamment les plus précaires. Les tarifs ont bien augmenté dans les mêmes proportions dans les deux villes, et sont même restés considérablement inférieurs en valeur absolue à La Paz-El Alto ; dans les deux cas, le nombre d'usagers raccordés a crû fortement, même si la croissance des zones périurbaines informelles a empêché toute universalisation réelle du service ; et dans les deux cas enfin, la privatisation s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité du service fourni¹.

Acceptation sociale et mobilisation des ressources : les points d'achoppement

Les observateurs critiques des privatisations ont eu tendance, de leur côté, à centrer leur attention sur les grandes mobilisations sociales, les « guerres de l'eau » étant célébrées comme autant de coups d'arrêt portés contre sa marchandisation². Ils n'ont guère proposé, en revanche, de réflexions systématiques sur les différentiels de mobilisation sociale. Leurs réflexions incidentes, toutefois, pointent vers l'hypothèse suivante : la privatisation constituerait fondamentalement un processus d'instauration de nouvelles formes de domination capitaliste, contre lesquelles les populations auraient toutes les bonnes raisons (matérielles, de principe, etc.) de se révolter. Leur mobilisation, toutefois, serait entravée par la faiblesse des ressources à leur disposition, alors même que la clé du retrait des opérateurs privés résiderait précisément dans l'aptitude « des mouvements pour l'eau, des syndicats, des groupes politiques et écologistes [...] à se mobiliser de façon cohérente et sur un temps suffisamment long »³. Ces structures de mobilisation seraient d'autant plus efficaces qu'elles rencontreraient un « contexte politique plus large » qui leur serait favorable. Belén Balanya et ses collègues prennent ainsi l'exemple de l'Uruguay, où « le mouvement pour l'eau a été victorieux dans la mesure où il s'est manifesté à un moment de changement politique majeur et d'alternance politique à gauche »⁴.

1. Il n'est nullement question, ici, de tirer de ces observations quelque enseignement général quant à l'efficacité supérieure du secteur privé pour la fourniture d'un service collectif. De fait, plusieurs auteurs ont souligné que les opérateurs publics avaient affiché des améliorations de performance comparables sur la même période. Il s'agit simplement de réfuter une interprétation strictement économiciste des mobilisations.

2. Riccardo Petrella, *The Water Manifesto. Arguments for a World Water Contract*, Londres, Zed Books, 2001 ; Vandana Shiva, *Water Wars. Privatization, Pollution and Profit*, New York, South End Press, 2001, p. 28.

3. David Hachfeld (dir.), « Vers une gestion publique et progressiste de l'eau en Europe : quelques cas remarquables », Amsterdam/Bruxelles, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), janvier 2009, p. 24.

4. Belén Balanya, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto, Philipp Terhorst (eds), « Reclaiming Public Water : Achievements, Struggles and Visions from Around the World », Amsterdam/Bruxelles, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO), 2005, p. 270.

Ces observations ont ainsi recours, de manière souvent plus implicite qu'explicite, à un raisonnement inspiré des approches sociologiques en termes de mobilisation des ressources. Ces approches classiques insistent notamment sur le rôle des organisations dans la structuration des mobilisations, organisations qui procurent à celles-ci certaines ressources indispensables, au-delà des cibles et des objets communs d'hostilité : militants, ressources financières, expertise, savoir-faire, accès aux médias, etc.¹.

Il ne s'agit nullement ici de dénier, en général, l'importance fondamentale des ressources organisationnelles dans l'émergence de mobilisations. Il ne semble cependant pas, ici, que le différentiel de mobilisation observé puisse s'expliquer par un différentiel massif de ressources disponibles. Deux phénomènes, en particulier, cadrent mal avec ce schéma d'analyse : l'échec, à Carthagène, de certaines structures de mobilisation, pourtant actives, à mobiliser les populations des quartiers périphériques ; et l'identité des principaux acteurs de la mobilisation à El Alto qui, dans leur majorité, étaient constitués d'usagers *déjà* raccordés au réseau, plutôt que des usagers qui en étaient encore exclus, alors même que les ressources des uns et des autres n'étaient pas massivement inégales.

L'échec des entrepreneurs de mobilisation carthagénois

Contrairement à certains lieux communs qui tendent à déplorer l'apathie politique qui caractériserait la population de la côte caribéenne en Colombie, il existe bien une forte tradition de mobilisation politique à Carthagène. À l'image de la population colombienne dans son ensemble, les classes moyennes en particulier eurent recours, au cours des années 1970 et 1980, à des grèves générales locales qualifiées de « civiques » (*paros cívicos*) pour exprimer leur mécontentement face à la mauvaise qualité des services publics locaux². Ces mouvements allaient finir par permettre l'élection d'une nouvelle mairesse en 2007, à la fois professeure des Universités et dirigeante d'organisation sociale, et ce, en opposition à l'intégralité des grandes familles locales.

C'est dans ce contexte de critique de la gestion publique locale que la Fondation civique et sociale pour Carthagène (FUNCICAR) fut créée en 1993. Cette ONG affichait en priorité sa volonté d'œuvrer pour une « gouvernance propre » de la ville³. Elle créa avec d'autres organisations un « front de contrôle social » qui ambitionnait, entre autres, de surveiller la mise en œuvre du schéma directeur pour l'eau et l'assainissement. L'ONG s'intéressa alors à la passation des contrats de marché public dans le secteur où, comme le soulignaient les politistes LaDawn Haglund et Gabriel Gomez, les suspicions de corruption étaient générales⁴. Le montage d'un grand projet d'émissaire sous-marin, qui visait à rejeter les eaux usées de la ville en mer profonde, fut particulièrement critiqué. Le fournisseur d'eau ACUACAR, largement dirigé par Aguas de Barcelona, se trouva alors « constamment confronté à des accusations de corruption, qui ont atteint des accusations de complicité du côté de la Banque mondiale »⁵, notamment de la part de la Chambre régionale des comptes et de certains conseillers municipaux. Le projet fut également très contesté pour ses conséquences environnementales.

1. Anthony Oberschall, *Social Conflicts and Social Movements*, Englewood Cliffs, Pearson, 1973 ; William Gamson, *Strategy of Social Protest*, Belmont, Wadsworth Publishing, 1975.

2. Susan Eva Eckstein, Timothy P. Wickham-Crowley (eds), *What Justice ? Whose Justice ? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 2003.

3. FUNCICAR fut l'un des membres fondateurs de la branche colombienne de « Transparency International ».

4. LaDawn Haglund, Gabriel Gomez, « Context Matters : How State Forms and Reforms Influence Water Provision in Latin America », *Draft Paper, Policy Innovations*, 2006.

5. Amanda Rives Argeñal, « Private Sector Participation in Municipal Water Systems in Latin America », Washington, School of International Service, American University, 2004, p. 69.

Une autre source récurrente de mécontentement concernait le niveau des profits captés par Aguas de Barcelona, particulièrement au regard de la modestie des capitaux propres engagés (à peine 4,44 millions de dollars sur un total de plus de 240 millions de dollars d'investissements). Des experts de l'Agence française de développement (AFD) calculèrent ainsi le rendement des fonds propres de l'opérateur espagnol en rapportant la valeur des dividendes distribués entre 1995 et 2008 aux capitaux propres engagés, pour obtenir le résultat spectaculaire de 210 %¹. Les accusations de surprofit furent portées par le ministère du Développement économique lui-même, à l'occasion de plusieurs réunions publiques².

La FUNCICAR, toutefois, échoua largement à mobiliser la population, en particulier celle des quartiers périphériques, tant sur les enjeux de corruption que sur ceux des profits de l'opérateur. Les réunions publiques organisées sur ces thèmes n'attirèrent que quelques dizaines de personnes. Lorsque le président de la Fondation décida de quitter la Colombie à la suite des menaces pesant sur son intégrité physique, le « front de contrôle social » échoua à structurer autre chose qu'une manifestation ponctuelle de soutien.

En résumé, il existait bien à Carthagène des ressources organisationnelles qui auraient pu, en théorie, constituer un vecteur de politisation et de mobilisation dans les quartiers périphériques, autour des thèmes des surprofits de l'opérateur (qui, s'ils avaient été réduits, auraient pu permettre de faire baisser les tarifs) et des surcoûts de certains grands projets d'aménagement. L'acceptation sociale de la privatisation peut donc difficilement être imputée, *a priori*, à l'absence de tout véhicule organisationnel pour une protestation éventuelle.

À El Alto, une mobilisation sans les exclus du réseau ?

Incontestablement, la ville d'El Alto possède un maillage organisationnel extrêmement dense, articulé notamment autour des « assemblées de voisins » (*juntas vecinales*). Créées à l'origine par le gouvernement révolutionnaire de 1952 afin de mieux connaître les demandes de la population (et de mieux en canaliser l'expression), ces assemblées se multiplièrent rapidement, tout en s'autonomisant à l'égard des autorités publiques. À l'image des pratiques en vigueur dans les communautés agro-pastorales de l'Altiplano, le fonctionnement de ces assemblées est généralement fondé sur une participation obligatoire aux assemblées générales (une à deux fois par mois³), sur la révocabilité des dirigeants et sur une participation active aux travaux d'aménagement du quartier⁴. À la fin des années 2000, El Alto comptait plus de 600 *juntas*, organisée en une puissante fédération à l'échelle de la ville, la FEJUVE.

Ces assemblées ne s'arrêtaient nullement aux frontières du réseau de distribution d'eau potable, et nombre de quartiers encore non raccordés au réseau disposaient de leur *junta*. Pourtant, comme l'a noté le sociologue Franck Poupeau, ces quartiers encore non desservis

1. Aymeric Blanc, Diego Zamuner, « La société d'économie mixte pour l'eau et l'assainissement : les cas de Baranquilla et Carthagène (Colombie) », dans Aymeric Blanc, Sarah Botton (dir.), *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, Agence Française de Développement, 2010, p. 287-310, dont p. 304.

2. Carmen Moreno, « Cartagena Discussion », dans Geneviève Dubois-Taine (ed.), *Sustainable Urban Services*, Santiago de Chile Seminar Report, July 10 & 11, 2002, p. 101.

3. Les absents dépourvus de justificatif s'exposent notamment à des pénalités financières qui sont loin d'être négligeables. Cf. Xavier Albo, « El Alto, la vorágine de una ciudad única », *Journal of Latin America Anthropology*, 11 (2), 2006, p. 329-350.

4. Raúl Zibechi a souligné combien les comités de voisinage avaient des caractéristiques similaires aux *ayllus* ruraux, au niveau de leur structure, de leur logique de fonctionnement et de leur ancrage territorial. Cf. Raúl Zibechi, *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes anti-estatales*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2006.

restèrent largement à l'écart de la mobilisation. Celle-ci fut plutôt l'œuvre, pour l'essentiel, des quartiers déjà raccordés. Les habitants des zones les plus périphériques, ceux des districts 7 et 8 en particulier, se mobilisèrent, mais pour exprimer leur refus du départ de l'opérateur privé et exiger que celui-ci accélère les investissements auxquels il s'était engagé.

En résumé, l'explication du différentiel de mobilisation par un différentiel de ressources disponibles pour la mobilisation n'apparaît guère convaincante : les usagers ont plutôt refusé de se laisser organiser à Carthagène, tandis qu'à El Alto, certaines fractions organisées ont refusé de se mobiliser pour exiger le départ de l'opérateur, mais ont pu se mobiliser pour demander son maintien. Nous montrerons que les ajustements normatifs différenciés rendent mieux compte de l'acceptation sociale carthagénoise et du refus social *alteño*.

Acceptation sociale et (dés)ajustements normatifs

Carthagène : la perpétuation d'une norme sociale-clientéliste de l'accès aux services d'eau

Après avoir brièvement retracé la formation d'une norme social-clientéliste du droit d'accès à Carthagène, nous montrerons que la privatisation ne l'a pas fondamentalement ébranlée, elle a plutôt considérablement augmenté l'efficacité de sa mise en œuvre.

La formation d'une norme sociale-clientéliste du droit d'accès

En Colombie, l'universalisation du raccordement aux services d'eau potable fut érigée en priorité nationale à partir des années 1950, au moment où s'amorçait le processus d'urbanisation du pays. Auparavant essentiellement pris en charge par les gouvernements locaux, la réglementation et le financement du secteur subirent alors un processus de nationalisation sous l'égide du ministère des Travaux publics¹. Dans le cadre du nouveau système, des subventions massives furent accordées par l'État aux entreprises publiques locales de fourniture d'eau et d'assainissement (pour leur fonctionnement aussi bien que pour leurs investissements). Ces subventions avaient pour but, entre autres, de compenser les opérateurs pour les tarifs très bas accordés aux usagers pauvres, des tarifs qui ne les auraient guère incités, autrement, à investir pour étendre la desserte dans les quartiers périphériques.

En outre, s'était progressivement mis en place, à partir de la fin des années 1960, le système de « stratification » que nous avons précédemment décrit, et dans lequel les « strates » d'usagers les plus riches subventionnent largement les plus pauvres. Ainsi, en finançant l'extension du service par les dépenses publiques plutôt que par les tarifs des usagers pauvres eux-mêmes, ces politiques sociales de l'eau, menées dans un esprit développementaliste, exprimaient la vocation de tous les usagers à être un jour raccordés au réseau, de surcroît avec des tarifs adaptés à leur capacité de paiement. À l'échelle nationale, le taux de raccordement à l'eau potable passa ainsi de 29,3 % en 1951 à 76,4 % en 1993. À Carthagène, alors même que la situation financière de l'entreprise publique municipale, l'EPMC, se dégradait fortement au cours de ces années (et avec elle, la qualité du service fourni), la priorité donnée à l'extension des raccordements ne se démentit jamais. Le taux de desserte en eau potable augmenta de 40 % en 1983 à 72 % en 1994, alors même que la ville passait de 490 000 habitants en 1985 à 750 000 en 1995². À partir de la fin des années 1980, cette croissance démographique fut alimentée par les

1. Par un Institut national de développement municipal (Instituto Nacional de Fomento Municipal – INSFOPAL).

2. Silvana Gaimo, « Cartagena de Indias : sobrellevando la crisis », Observatorio del Caribe, Relatoría del Taller « Cómo es Cartagena al final del siglo XX ? », Cuadernos regionales, 7, 1999, p. 9-10.

populations déplacées par le conflit armé sévissant dans les zones rurales environnantes : en 2000, la ville comptait officiellement quelque 32 000 familles déplacées.

Dans les quartiers périphériques, toutefois, ces politiques sociales nationales se combinaient à une autre forme de régulation de l'accès, de nature clientéliste. Dans ce cadre, les habitants des quartiers encore non ou mal desservis se plaçaient sous la protection d'un patron chargé de relayer leurs revendications jusqu'aux conseillers municipaux, qui contrôlaient largement la gestion de l'EPMC et ses stratégies d'investissement. Ce système se déployait d'abord à l'échelle des 265 quartiers de la ville. Ceux-ci disposent d'organes de gestion, les comités d'action communaux (Junta de Acción Comunal, JAC), dont les membres, généralement au nombre d'une dizaine, sont pour partie nommés et pour partie élus. Au niveau supérieur, ces quartiers sont regroupés en quinze « communes » qui disposent également d'organes délibératifs, les comités d'administration locaux » (Junta de Administración Local, JAL). Une JAL est composée de neuf membres, les « édiles » (*ediles*), qui jouent ainsi le rôle d'intermédiaires cruciaux entre les JAC locales et les conseillers municipaux¹.

De ces luttes politiques pratiques, au niveau national comme au niveau local, émergea une certaine norme d'accès que l'on peut qualifier de social-clientéliste. Dans ce cadre, les usagers des quartiers périphériques carthagénois avaient pour horizon d'attente un raccordement de plein droit au réseau à domicile, avec des tarifs abordables. L'interprétation de cette norme était fondamentalement un objet de luttes. Mais ces luttes étaient étroitement structurées par cette norme : elles portaient en effet, non sur le principe d'un droit d'accès fondamental, mais sur ses modalités (par une revendication universaliste de citoyenneté ? par l'allégeance à un patron ?) et son délai de réalisation effective. Ainsi, entre droit privilège et droit social, l'accès au réseau était de toute manière appréhendé comme un droit.

Cette norme allait se voir menacée par le grand projet national de réforme des services d'eau, engagé au début des années 1990. En effet, la grande loi colombienne de réforme des « services publics domiciliaires », votée en 1994, affichait clairement ses ambitions néolibérales. Elle annonçait en particulier un démantèlement des subventions d'État versées aux entreprises publiques locales, et une évolution contrainte de ces entreprises vers l'autofinancement complet. En prétendant renforcer l'indépendance juridique et financière des fournisseurs vis-à-vis des gouvernements locaux, les promoteurs de la loi entendaient également en finir avec les mécanismes de représentation clientélaire des intérêts des usagers périphériques, pour les remplacer par une rationalité capitaliste en vertu de laquelle chaque usager client bénéficierait désormais d'un même traitement impersonnel de la part de l'entreprise de distribution². À Carthagène, l'introduction de l'opérateur privé en 1995, intervenu sous la pression du ministère du Développement économique et de la Banque mondiale, s'inscrivait directement dans ce processus de réforme nationale.

Toutefois, et contrairement aux prétentions affichées, la privatisation ne remit pas en cause la régulation essentiellement social-clientéliste de l'accès, et sa norme sous-jacente, comme nous allons le voir.

1. Contrairement aux maires, qui ne furent élus directement qu'à partir de 1986, les conseillers municipaux, au nombre de dix-neuf au début des années 1990, l'étaient quant à eux depuis le début du 20^e siècle. Cf. L. Haglund, G. Gomez, « Context Matters... », cité.

2. Luis Mauricio Cuervo, « Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia », *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 28, juillet 2004, <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/lmc-sp.htm>>.

Une reconduction des politiques sociales de l'eau à l'heure de la privatisation

Loin du désengagement financier annoncé par la loi de 1994, l'État colombien et la municipalité de Carthagène continuèrent d'investir massivement dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de l'agglomération. À Carthagène, cette continuité de l'État social-développementaliste s'est matérialisée par la signature de deux grands programmes d'investissement, l'un avec la Banque mondiale (de 117,2 millions de dollars), l'autre avec la Banque interaméricaine de développement (de 40,5 millions de dollars). De fait, le coût final de ces projets était pour l'essentiel assumé par la municipalité, et non par l'entreprise, *via* le montant de ses transferts fiscaux « eau et assainissement », et dans une moindre mesure par l'État lui-même. Aguas de Barcelona n'en finançait de son côté qu'environ 19 %¹.

Le maintien de subventions massives et de fortes péréquations a permis la préservation de tarifs abordables pour les plus pauvres. Ceux-ci n'ont augmenté que modérément et graduellement. Tandis que la loi de 1994 fixait un plafond de subvention de 50 % pour les ménages les plus pauvres, ce n'est qu'en 2004 que les subventions accordées aux ménages carthagénois les moins solvables passèrent sous ce plafond². Les hausses ne furent pas trop durement ressenties : les résultats d'une enquête réalisée en novembre 2007 sur 68 foyers du quartier d'El Pozon³ indiquaient que 93 % d'entre eux ne considéraient pas leur eau plus onéreuse qu'auparavant⁴.

La continuité des politiques sociales de l'eau et celle de l'engagement financier de l'État parallèlement à la privatisation ont constitué pour les habitants un signal clair qu'ils étaient, toujours autant et peut-être même davantage qu'auparavant, des citoyens et non de simples clients, ayant vocation à être raccordés au réseau et à voir cet accès protégé même en cas de difficultés de paiement. Ces politiques ont en outre eu un effet indirect : comme nous allons le voir, elles ont sécurisé des profits élevés pour Aguas de Barcelona, et cette protection lui a donné les moyens de déployer des stratégies d'accommodement sociaux et clientélares supplémentaires dans les quartiers périphériques.

Les innovations socio-commerciales d'Aguas de Barcelona

Bénéficiant d'un fort soutien financier public, les cadres dirigeants d'Aguas de Barcelona eurent l'intelligence stratégique de moderniser la régulation social-clientéliste de l'accès dans les quartiers périphériques plutôt que de prétendre la démanteler. L'opérateur espagnol déploya tout d'abord une vaste panoplie d'innovations commerciales, d'orientations sociales, qui ont activement contribué à son acceptation. Il s'est d'abord efforcé de diminuer les frais de raccordement au réseau. En 2007, le coût officiel d'un raccordement standard était d'environ 120 dollars, mais Agbar proposait une formule subventionnée avec un paiement étalé dans le temps. Les usagers pouvaient alors déboursier au départ une somme inférieure à 10 dollars. Comme le résumait un habitant du quartier d'El Pozon, « même en remboursant ma connexion, je paie toujours deux fois moins cher qu'auparavant : il n'y a pas à se plaindre »⁵.

1. P.-L. Mayaux, « La privatisation et ses contestataires... », cité, p. 281.

2. Andrew Nickson, « The Córdoba Water Concession in Argentina », *Working Paper* 442 05, Londres, GHK International research project, janvier 2001, p. 23 ; Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, « Interventoría para la supervisión técnica, administrativa, financiera y ambiental al contrato de Acuarcar S.A. E.S.P. », *Informe*, 28, avril-juin 2010, p. 105.

3. Cf. P.-L. Mayaux, « La privatisation et ses contestataires... », cité, p. 321, annexe 1.

4. Ils y consacraient généralement entre 2 et 2,5 % de leur revenu mensuel.

5. Entretien avec Eva Margarita Julio, résidente d'El Pozón, 31 octobre 2007.

Des difficultés de paiement existent toujours cependant. ACUACAR a créé à cet effet un service d'« attention à la communauté ». Composé d'une douzaine de travailleurs sociaux, il assure un suivi individualisé des usagers en retard de paiement pour trouver avec eux des solutions impliquant le moins de pénalités possible. Comme le raconte l'un d'entre eux, « je rencontre généralement deux foyers par heure : on regarde les factures, on examine les revenus. Je dirais que je trouve une solution dans un tiers des cas : les deux autres tiers ne peuvent vraiment pas payer »¹. Pour ces derniers, ACUACAR a mis en place des « contrats de paiement » (*convenios de pago*) qui reportent le montant des impayés sur le mois suivant, moyennant une pénalité réduite, et qui engagent simultanément l'opérateur à ne pas débrancher l'usager². De tels accords peuvent être contractés sur une durée allant jusqu'à douze ans. En 2006, près de 21 000 contrats de paiement avaient été conclus, pour une valeur totale de près de 9 millions de dollars³. La souplesse à l'égard des mauvais payeurs signifie alors, pour les usagers, bien plus qu'une stratégie commerciale correspondant à un intérêt bien compris : elle vaut également reconnaissance que l'accès à l'eau constitue bien, sinon un droit inconditionnel, du moins un service essentiel dont l'exclusion ne saurait se faire qu'en dernier recours.

Cette continuité, doublée d'une plus grande efficacité, s'observe également dans la dimension clientéliste de la régulation, qu'ACUACAR a en partie reconduite tout en renouvelant les formes.

Le maintien du jeu clientéliste

Aguas de Barcelona, à son arrivée, fut immédiatement confronté à l'extension de quartiers informels ne pouvant bénéficier de raccordements individuels du fait de l'absence de titre de propriété reconnu. Ce fut notamment le cas du quartier Nelson Mandela, produit d'une occupation foncière spontanée dans les années 1990, qui comptait au début des années 2000 plus de 50 000 habitants⁴. Dans l'attente d'une régularisation foncière du quartier, et après concertation avec les dirigeants locaux, ACUACAR y installa des bornes fontaines branchées sur le réseau, pourvus de macro-compteurs, desservant chacune entre 120 et 1 188 familles. La gestion de ces bornes fontaines (maintenance et organisation de la vente) est confiée aux dirigeants des différents quartiers, qui se trouvent ainsi transformés en petits fermiers contractualisés par ACUACAR. Les postes de gestionnaire ainsi créés ont permis d'assurer, par la même occasion, la reconversion de certains acteurs antérieurs de l'approvisionnement (porteurs d'eau sur mules ou *burroductos*, grossistes propriétaires de camions citernes).

Par ailleurs, les populations locales pouvaient toujours peser, selon certaines modalités bien encadrées, sur les décisions d'investissements de l'opérateur par le biais des édiles, qui ont ainsi conservé leur rôle d'intermédiaires privilégiés. L'un d'entre eux l'explique :

« ACUACAR, je les ai vu toutes les semaines pendant plus d'un an : on a réfléchi ensemble aux étapes pour mettre les canalisations d'égout, je leur ai dit que l'absence de drainage était le plus gros problème du quartier, ils devraient pouvoir faire quelque chose. Parfois ça n'a pas été facile : par exemple on a gagné un procès contre eux en 2007, parce qu'ils remettaient mal les rues en l'état après leurs travaux. »⁵

1. Entretien avec Eduardo Atencio, salarié d'ACUACAR, 14 novembre 2007.

2. Paul Constance, « El día que llegó el Agua », *BidAmérica*, février 2006.

3. Aguas de Cartagena, « Informe anual 2006 », 2007, p. 5. En 2010, il y en avait 25 140 en activité pour un montant total de 28,6 milliards de pesos (5,29 millions de dollars).

4. A. Nickson, cité, p. 24.

5. Entretien avec Orlando Sierra, membre de la Junta de Accion Comunal d'El Pozon entre 2003 et 2007, 31 octobre 2007.

Cette implication des dirigeants locaux très proches des habitants maintient une régulation personnalisée du service, qui n'est d'ailleurs pas dénuée, comme on le voit, de certaines tensions avec ACUACAR. Ici comme ailleurs, en effet, la régulation clientéliste n'est jamais exempte de mobilisations et d'interpellations directes de la part des « clients », qui instaurent une forme de responsabilité des « patrons » alors pressés de se montrer réactifs à leurs demandes.

Enfin, dans les quartiers raccordés, l'entreprise a les moyens de faire avantageusement preuve d'une certaine tolérance à l'égard des illégalismes que constituent les reventes d'eau de voisinage et les branchements clandestins. Le niveau élevé des pertes en eau sur le réseau (43 % en 2009, chiffre bien supérieur au plafond de 30 % prévu par la législation colombienne) est en effet largement imputable à la persistance des connexions illégales. C'est ici la municipalité qui a joué un rôle essentiel au sein de l'entreprise mixte ACUACAR, en ayant obtenu à plusieurs reprises d'Agbar qu'il diffère la mise en place d'un plan de répression des fraudes¹. Le directeur d'une ONG locale le résume :

« Les maires ne veulent pas trop se mettre la population à dos. Ils préfèrent inaugurer de nouvelles canalisations avec de la musique plutôt que de rendre la vie impossible aux gens en les débranchant. Donc ils ne font pas tout ce qu'ils pourraient faire pour éliminer les fraudes. »²

En définitive, la norme sociale du droit d'accès au réseau d'eau potable, entre droit universel et droit personnel, a été largement reconduite par la privatisation, et ce, grâce au maintien d'un fort investissement public. L'incapacité des ONG du centre-ville à mobiliser les quartiers populaires en périphérie peut alors s'expliquer par le fait que les critiques émises contre la privatisation (opacité, surprofits) apparaissent très secondaires aux yeux des usagers, dans la mesure où elles ne signalent pas une remise en cause du pacte social et de ses normes afférentes (les accusations de corruption sont d'ailleurs de bien moindre importance que celles qui visaient l'entreprise publique antérieure). De fait, l'eau est toujours gérée comme un bien social à Carthagène, combiné à des relations clientélistes dans les quartiers situés aux frontières de l'accès. La différence essentielle porte désormais sur l'efficacité de cette gestion, qui a considérablement augmenté avec l'opérateur privé, qu'il s'agisse de la desserte, du débit, de la continuité du service ou du délai de traitement des plaintes. La vie quotidienne d'une partie importante de la population s'en est trouvée substantiellement améliorée.

La Paz-El Alto : choc normatif et destruction d'un clientélisme de mobilisation

Avant l'introduction de l'opérateur privé français Lyonnaise des eaux en 1997, l'accès au réseau d'eau potable dans l'agglomération de La Paz-El Alto était régulé par des négociations continues entre l'État central, les deux gouvernements municipaux de La Paz et d'El Alto, et les assemblées de voisins évoquées précédemment. Ces interactions obéissaient, pour une part, à des logiques de subordination clientéliste. Néanmoins, l'intensité parallèle de la revendication social-universaliste, notamment à partir de la fin des années 1970, invite à aller au-delà du qualificatif de social-clientéliste utilisé dans le cas de Carthagène, pour parler d'une norme de mobilisation clientéliste. Il n'est pas ici question d'une différence de nature mais de degré dans l'intensité des attentes social-universalistes de la population en matière d'accès au réseau. Nous verrons comment, après des premières années d'opération qui pouvaient laisser entrevoir un

1. A. Nickson, cité, p. 32.

2. Entretien avec Alonso Doria, directeur de la Fundación Cívica Pro-Cartagena (FUNCICAR), 28 novembre 2007.

accommodement normatif comparable à celui observé à Carthagène, ce clientélisme de mobilisation s'est trouvé brutalement remis en cause, provoquant le terreau indispensable à la mobilisation qui s'est ensuivie.

La formation d'une norme de mobilisation clientéliste

À El Alto, bien plus encore que la municipalité, ce furent historiquement les assemblées de voisins qui articulèrent les revendications des usagers, et captaient une partie des ressources publiques en échange de la contribution des habitants aux travaux d'aménagement, dans une logique de « sous-traitance conflictuelle »¹. Comme le souligne le sociologue José Blanes, les négociations entre les assemblées et les services municipaux s'effectuaient alors dans une logique essentiellement clientéliste, « projet par projet, assemblée par assemblée »².

Tout comme à Carthagène, toutefois, la relation entre les pouvoirs publics et les *juntas* ne se réduisait pas à une relation de subordination clientéliste. À partir des années 1980, en effet, les assemblées tendirent de plus en plus à formuler leurs demandes en termes de droit d'accès universel et inconditionnel. Au même moment, leur relation avec les pouvoirs publics se rééquilibrait progressivement, ouvrant la voie à une relation plus conflictuelle et dynamique se laissant bien décrire par ce que Christopher Clapham a qualifié de « clientélisme de mobilisation »³. Les municipalités étaient en effet affaiblies par la compétition politique nouvelle entre les élites locales, consécutive à l'élection directe des maires instituée en 1985, et par de multiples affaires de corruption qui avaient engendré une forte instabilité politico-administrative⁴. Par ailleurs, une grande loi dite de « participation populaire », votée en 1994, avait élevé les assemblées de voisinage au rang d'« organisations territoriales de base » (OTB) dotées de nouvelles prérogatives formelles dans le domaine du contrôle des dépenses publiques et de la planification des infrastructures.

Ainsi, à la veille de la privatisation, les assemblées et leur fédération négociaient largement avec l'opérateur public d'eau et d'assainissement, la SAMAPA – des négociations qui portaient aussi bien sur l'allocation des investissements, la nature des politiques commerciales (pose de compteurs, sanctions à l'égard des mauvais payeurs) que sur les tarifs applicables à chaque catégorie d'utilisateur (la structure tarifaire comportant alors pas moins de 150 catégories)⁵. Ce clientélisme de mobilisation induisait sa propre norme du droit d'accès, une norme qui avait donc tout à voir avec des luttes politiques concrètes et fort peu avec la traduction directe de supposés héritages culturels séculaires. Celle-ci actait et reproduisait le principe selon lequel, en se mobilisant et en interpellant fortement les pouvoirs municipaux et nationaux, les usagers « périphériques » pouvaient espérer accélérer le rythme du raccordement au réseau, et dans des conditions favorables pour eux. C'est cet horizon d'attente qui allait être brutalement remis en cause avec l'introduction de l'opérateur privé Aguas de Illimani en 1997, après quelques années d'accommodements fragiles.

1. José Blanes, « La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia », Toronto, Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto Canadá (CEUCUT), avril 1998.

2. J. Blanes, *ibid.*, p. 13.

3. Christopher Clapham, « Private Patronage and Public Power », dans Shmuel N. Eisenstadt, Luis Roniger, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

4. En 1997, la ville de La Paz en était ainsi à son septième maire en neuf ans, tandis qu'à El Alto, les poursuites pour corruption provoquèrent la démission de trois maires successifs au sein du parti dominant.

5. Entretien avec un président de comité de quartier, El Alto, 26 février 2008.

Les premières années (1997-2001) : la promesse d'un accommodement normatif ?

Le remplacement de l'entreprise publique SAMAPA par un consortium privé, Aguas del Illimani S.A. (AISA), emmené par le groupe Lyonnaise des eaux, fut un processus rapide¹, aussi opaque que discret, et piloté directement par l'État central plutôt que par les municipalités. Cette privatisation « express » fut rendue possible par la faiblesse de tous les contre-pouvoirs en Bolivie au milieu des années 1990, en particulier celle des syndicats (alors profondément défaits par la « thérapie de choc » néolibérale à l'œuvre depuis 1985), des partis d'opposition et des gouvernements locaux. Elle déboucha cependant, au moins en apparence, sur un contrat qui était extrêmement favorable aux usagers pauvres des quartiers périphériques.

Le consortium AISA s'engageait en effet à raccorder pas moins de 71 752 nouveaux foyers à l'eau potable entre 1997 et 2002, et à porter le taux d'accès au réseau d'évacuation de 41 % à 90 % en 2021. Ces extensions devaient être associées à un programme de régularisation foncière. La presse souligna le caractère « gigantesque »² du programme d'extension de l'accès et les consultants de la Banque mondiale en firent bientôt un modèle de contrat favorable aux usagers pauvres (*pro-poor*)³. Une ambiguïté fondamentale y entourait toutefois ces objectifs d'accès, qui allait s'avérer lourde de conséquences pour la suite. Le contrat établissait en effet une distinction entre deux types de territoire : un territoire dit « de desserte » (*area servida*), qui correspondait à peu près au périmètre d'activité de l'ancien opérateur public et auquel s'appliquaient les objectifs précédemment mentionnés ; et un territoire dit « non desservi » (*area no servida*), qui correspondait au reste du territoire administratif total de l'agglomération de La Paz-El Alto, et pour lequel l'opérateur n'avait en revanche aucune obligation légale de prestation (bien qu'il y disposât, en théorie, d'un monopole de service, au même titre que pour le périmètre de desserte). Cette *area no servida* englobait essentiellement, au moment de la signature du contrat, des zones périphériques lointaines et peu densément peuplées. Malheureusement, ces zones étaient aussi celles qui affichaient la croissance démographique la plus rapide.

Dans ce cadre, les premières années furent marquées par une extension rapide de l'accès au service. Dans le même temps, l'opérateur s'efforça de récupérer à son profit les acteurs et les arrangements antérieurs caractéristiques du « clientélisme de mobilisation », tout en tâchant de leur donner une tournure plus gestionnaire et moins politisée. Un des éléments clés de cette tentative de conversion institutionnelle fut la proposition faite aux *juntas* de mettre en place des formules de raccordement au réseau à moindre coût, consistant à utiliser des tubes de section plus courte que les tubes traditionnels, enfouis moins profondément et raccordés directement aux résidences. Ce système plus simple permettait de mobiliser les habitants pour les travaux d'installation (préparation du sol, creusement des tranchées, pose des tubes, installation de fosses septiques, etc.) et pour les travaux d'entretien du réseau, dans une tentative de réappropriation de la logique de sous-traitance traditionnelle. Ces raccordements dits « avec la participation des voisins » (*obras con participación vecinal-OPV*) représentaient en 2005 plus de 56 % des nouveaux branchements⁴.

1. Mentionné pour la première fois au cours de l'été 1996 et achevé au mois de juillet 1997, soit juste avant le terme du mandat présidentiel de Gonzalo Sanchez de Lozada.

2. « Aguas del Illimani promete dar agua en 100 % a La Paz y El Alto », *El Diario*, 26 juillet 1997.

3. Kristin Komives, « Designing Pro-Poor Water and Sewer Concessions : Early Lessons From Bolivia », *Water Policy*, 3, 2001, p. 61-79.

4. Cf. Charlotte Paterson, Duncan Mara, Tom Curtis, « Pro-poor Sanitation Technologies », *Geoforum*, 38 (5), 2005, p. 901-907.

Dans le même temps, AISA développa une stratégie de concertation et de cooptation à l'égard de la FEJUVE. Le consortium installa un bureau de représentation à El Alto et instaura des réunions régulières : chaque semaine, des représentants des assemblées rencontraient des cadres d'AISA pour présenter les besoins de chaque zone, examiner les solutions possibles et se tenir informés de l'avancée des décisions d'investissement et des travaux¹. La FEJUVE d'El Alto obtint par exemple, lors de ces réunions, le maintien de 60 bornes fontaines alimentées par le réseau dans certains quartiers encore non desservis.

Cette stratégie d'accommodement et de prise en compte des normes préexistantes sembla porter ses fruits au cours des premières années, comme en témoigne l'échec des militants de la « guerre de l'eau » survenue en 2000 à Cochabamba, la troisième ville du pays, à exporter leur lutte dans l'agglomération². Mais l'opérateur finit par se montrer déçu de la faible consommation en eau des ménages d'El Alto (de 44 litres par jour en moyenne, contre 140 à La Paz) et des recettes inférieures aux prévisions qui s'ensuivaient. En 2001, ses bénéfices nets promettaient pour la première fois d'être négatifs.

Des tensions avec le ministère et avec le régulateur sectoriel se firent alors jour en 2001, année où le contrat devait commencer à être renégocié. AISA fit alors pression pour négocier des conditions plus avantageuses. Inquiet de l'impact potentiel d'une augmentation tarifaire, qui avait précisément contribué à la « guerre de l'eau » de Cochabamba, le régulateur sectoriel préféra opter pour deux mesures qui lui semblaient alors moins risquées politiquement, mais qui allaient en réalité précipiter le refus social de la privatisation.

D'accommodements fragiles au choc normatif

La première disposition actée lors de la renégociation contractuelle de 2001 fut une forte hausse des frais de raccordement. Ceux-ci passèrent de 155 à 196 dollars pour l'eau potable et de 180 à 249 dollars pour la collecte des eaux usées. La somme totale, de 445 dollars, représentait pas moins de neuf salaires minimum boliviens. La seconde disposition fut la réduction drastique du mandat d'extension du service dans le territoire « non desservi ». Il était prévu initialement qu'AISA réalise quelque 36 700 nouvelles connexions d'eau potable dans cette zone à l'horizon 2006. Mais l'objectif fut abaissé à 15 000 en 2001, à 8 000 en 2003, avant d'être ramené à zéro en 2005. En d'autres termes, et comme c'était déjà le cas entre 1997 et 2002, AISA se trouvait affranchi de toute obligation de service en dehors du seul périmètre de desserte, le plus soluble.

Les effets de ces dispositions s'ajoutèrent aux désillusions suscitées par les coûts réels des raccordements dits « sociaux ». Les usagers qui optaient pour ces raccordements réalisaient bien une économie initiale. Toutefois, des études ont pu montrer qu'une fois pris en compte l'ensemble des coûts réels (frais d'entretien, coûts réels des matériaux achetés par l'utilisateur, montant des intérêts lorsque la connexion était financée à crédit), ces connexions coûtaient en réalité plus cher à leurs utilisateurs que les raccordements conventionnels. À ces coûts plus élevés que prévus s'ajoutaient la vulnérabilité technique de ces installations : encrassements, ruptures fréquentes, etc. Ainsi, initialement affichées comme le signal qu'une entreprise privée pouvait se soucier des plus pauvres, ces raccordements furent considérés comme un « pauvre

1. Entretien avec Ruben Paz, 25 février 2008.

2. Au début de l'année 2000, Cochabamba, troisième ville bolivienne en termes de population, avait été le théâtre d'un soulèvement de grande ampleur contre le consortium privé emmené par le groupe américain Bechtel, qui gérât l'eau et l'assainissement depuis l'année précédente.

service pour les pauvres »¹, un service au rabais, l'expression matérielle d'un renforcement de la relégation politique, sociale et urbaine.

Ce durcissement abrupt des conditions d'accès était porteur d'effets bien plus profonds que son seul impact matériel. Il revenait en effet à durcir la distinction entre citoyens de plein droit, raccordés ou « raccordables » en priorité, et citoyens de second rang, au raccordement discutable, discuté et finalement dispensable. Après 2002, près de 80 % des nouveaux raccordements à l'eau potable furent ainsi des branchements dits de « densification », dans les quartiers où les canalisations principales étaient déjà tirées. Les habitants des quartiers les plus périphériques, dont le nombre était alors estimé à 130 000, voyaient en revanche leurs espérances d'un raccordement rapide brutalement dissipées.

Cette marginalisation fut ressentie d'autant plus durement qu'elle renvoyait à un sentiment de marginalisation plus général et de rupture du pacte social à l'œuvre depuis le milieu des années 1980. Ce n'est donc nullement un hasard si les bureaux d'AISA à El Alto furent incendiés une première fois en février 2003, dans le contexte plus large de protestations contre des hausses d'impôts décrétées par le gouvernement de Gonzalo Sanchez de Lozada (*impuestazo*). L'année 2003 dans son ensemble fut une année d'effervescence sociale en Bolivie, qui culmina dans un affrontement direct des manifestants avec le gouvernement, qui fit soixante morts et provoqua la fuite du président Sanchez de Lozada aux États-Unis. Si la lutte principale portait alors sur le contrôle des ressources gazières, c'était, au-delà, tout le régime de croissance néolibéral mis en place depuis 1985 qui se voyait pris sous le feu des critiques. Dans un tel contexte, le refus affiché par AISA de poursuivre l'extension de l'accès à un rythme dont il était pourtant techniquement et économiquement capable, apparaissait comme le miroir grossissant de la négation, par les élites, de tout « droit » économique et social à la majeure partie de la population : d'après le recensement national de 2001, 15 % des foyers d'El Alto vivaient sans électricité et 37 % des logements étaient classés comme insalubres. Selon Julian Perez, alors conseiller technique de la FEJUVE, indique :

« Pour nous, la guerre de l'eau était un combat dans un combat plus large : une lutte contre l'oligarchie, son mépris, son racisme ; contre l'obéissance passive, contre l'État néocolonial. »²

À la suite de la « guerre du gaz » d'octobre 2003, la FEJUVE élit un nouveau comité exécutif composé de militants combatifs davantage portés à rejeter les accommodements clientélistes pratiqués par les anciennes directions³. Mais la radicalisation des manifestants contre la privatisation s'effectua largement « par le bas », du côté des participants de base aux assemblées de voisins, qui firent pression sur leurs représentants à l'origine davantage enclins au compromis. De nombreuses organisations sociales s'agrégèrent aux assemblées de voisins : Fédération départementale des femmes paysannes, Fédération syndicale des travailleurs ruraux de La Paz, Centrale ouvrière régionale d'El Alto, etc. Les mobilisations des années suivantes furent jalonnées par les négociations autour des indemnités compensatoires à accorder à AISA et des disputes virulentes autour du nouveau modèle de gestion à mettre en place, et particulièrement des formes de « contrôle social » à accorder aux usagers dans la gestion du service⁴.

1. Franck Poupeau, « Políticas de la escasez », dans Carlos Crespo, Susan Spronk (coord.), *Después de las guerras del agua*, La Paz, Plural, 2007, p. 209-235. Cf. Carlos Crespo Flores, « La concesión de La Paz a los cinco años : elementos para una evaluación », *Working Paper*, DFID, SSR Project R7895, 2001.

2. Entretien avec Julian Pérez, Cochabamba, 10 mars 2008.

3. Entretien avec Abel Mamani, La Paz, 26 mars 2008.

4. La Banque mondiale, en particulier, continua de soutenir activement, au cours de l'année 2006, le projet d'une « entreprise mixte », quand bien même il était évident que cette solution était politiquement inenvisageable.

On voit donc, au final, que les ajustements normatifs différenciés (*accommodement versus choc normatif*) rendent bien compte des vides laissés par les hypothèses alternatives. Ils permettent de comprendre pourquoi les « voisins » d'El Alto se sont soulevés contre la privatisation alors que leurs tarifs, et le rythme des nouveaux raccordements effectués, étaient plutôt meilleurs que ceux observés à Carthagène. Ils permettent également de comprendre pourquoi les ONG du centre-ville ont échoué à mobiliser les quartiers périphériques carthagénois autour des thèmes de la corruption et des surprofits de l'opérateur privé, car ces thèmes ne remettaient pas en cause les normes sociales en vigueur. Ils permettent enfin de comprendre pourquoi les usagers déjà raccordés ont joué un rôle aussi décisif dans la mobilisation à El Alto, alors que les usagers non raccordés étaient, eux, beaucoup moins hostiles à l'opérateur privé.

Acceptation, acceptabilité, légitimité

Dans le récit que nous avons dressé jusqu' alors, un élément brille par son absence : celui d'un travail politique de légitimation qui aurait visé, ou bien à défendre la compatibilité des nouvelles normes avec les anciennes, ou bien, dans une version maximaliste, à convaincre la population de la nécessité de faire évoluer sa perception des services d'eau (d'un droit socio-politique inconditionnel vers un service économique conditionné à une certaine solvabilité). En l'occurrence, en effet, l'acceptation n'a pas été obtenue par des stratégies de légitimation, elle a été l'effet émergent d'interactions élitaires. C'est, en particulier, l'influence conservée par les anciens acteurs dominants du service, héritage des périodes politiques antérieures, qui a finalement contribué à l'*accommodement* normatif des privatisations.

Ainsi, à Carthagène, le système politique a préservé l'influence politique des acteurs attachés à défendre la dimension sociale des politiques de l'eau. Cette dimension était inscrite dans la Constitution « social-démocratique » de 1991, qui précédait la loi de 1994. Elle autorisait non seulement d'amples subventions tarifaires et d'importantes péréquations socio-économiques entre les usagers (reconnaissant ainsi le système de stratification), mais les encourageait même explicitement¹. Comme le soulignait un spécialiste du secteur, « la Colombie est peut-être le seul pays où la Constitution elle-même [...] affirme aussi nettement la responsabilité de l'État dans la fourniture des services publics »². Ces dispositions ont pu être défendues par une Cour constitutionnelle puissante et respectée, et invoquées par certaines fractions de l'État, notamment au sein du ministère de l'Environnement, dans ses négociations avec les fractions plus néolibérales au sein du ministère du Développement économique et du ministère des Finances.

Dans la même logique, la décentralisation fiscale, consacrée par une loi organique en 1993, garantissait automatiquement des transferts budgétaires importants aux municipalités pour leurs services d'eau et d'assainissement³. L'État et les opérateurs privés se trouvaient dès lors

1. Quoique assignant à l'État la tâche de « stimuler les affaires » (art. 333), le texte définissait clairement l'État colombien comme un « État social de droit » fondé sur la « solidarité » (art. 1). Son chapitre 5, entièrement consacré aux services publics domiciliaires, enjoint ainsi l'État à « s'assurer que tous les individus, particulièrement ceux à bas revenus, aient un accès effectif aux biens et aux services essentiels » (art. 367).

2. Henri Coing, « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique latine », *Flux*, 12 (25), 1996, p. 15-26, dont p. 19.

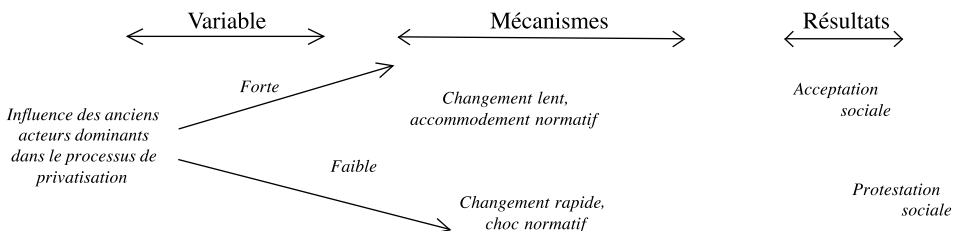
3. La loi 60 de 1993 prévoyait en particulier que 20 % des « participations municipales » (le reversement d'une partie des recettes de la TVA de l'État aux municipalités) devaient être affectés par ces dernières au secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

incités à rechercher l'assentiment des maires et des conseillers municipaux pour toute réforme envisagée, car les budgets « eau et assainissement » de ces derniers allaient de toute manière contribuer aux investissements locaux dans le secteur, parallèlement à ceux réalisés par l'entreprise elle-même. En résumé, c'est bien la dispersion des pouvoirs au sein du système politique colombien – et l'impossibilité pour les réformateurs d'imposer un modèle de privatisation pleinement orthodoxe – qui les a amenés à superposer l'opérateur privé aux arrangements antérieurs, permettant ainsi la préservation des normes social-clientélistes en vigueur dans les quartiers périphériques, et finalement l'acceptation de la privatisation.

À El Alto, à l'inverse, les raisons du choc normatif doivent être recherchées du côté de la monopolisation radicale des pouvoirs par les promoteurs de l'opérateur privé. Au cours des années 1990 en effet, et jusqu'à l'élection à la présidence d'Evo Morales en 2006, le processus de décision se trouva accaparé par une coalition rassemblant, outre les cadres dirigeants de l'opérateur privé, une poignée d'experts au sein des administrations centrales (régulateur sectoriel et vice-ministère pour l'Assainissement de base) ainsi que quelques fonctionnaires de la Banque mondiale. Le contrat prévoyait d'ailleurs explicitement que les « réunions techniques », points d'étape pour jauger de l'avancée des investissements, se feraient entre ces acteurs et eux seuls.

Ce caractère émergent, plus que politiquement légitimé, de l'acceptation sociale, peut être résumé par le schéma suivant.

Schéma. L'acceptation sociale des privatisations : un modèle explicatif



Un tel schéma conduit ainsi à privilégier la notion d'acceptabilité par rapport à celle de légitimité. Assurément, la notion d'acceptabilité sociale demeure entourée d'une forte suspicion liée à ses origines managériales : elle se popularise en effet pendant les années 1990, du côté des gestionnaires de grands projets d'aménagement et d'extraction minière soucieux de désamorcer les protestations des populations riveraines contre ces projets¹. Elle mérite cependant d'être pleinement appropriée par les sciences sociales. La légitimité, en effet, suppose une adhésion minimale à certains principes normatifs, explicitement mis en avant par les gouvernants dans des discours politiques construits. Dans la lecture classique qui a été faite des travaux de Max Weber, en particulier, elle est censée fournir aux gouvernés des « raisons normatives qui motivent leur subordination »², voire leur « adhésion »³ aux justifications avancées par les gouvernants.

1. Arthur Jobert, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 11 (42), 1998, p. 67-92 ; Emmanuel Raufflet, « De l'acceptabilité sociale au développement local résilient », *VertigO. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 14 (2), septembre 2014 (en ligne).

2. Philippe Raynaud, *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, PUF, 1987, p. 159.

3. Laurent Fleury, *Max Weber*, Paris, PUF, 2001, p. 90.

L'acceptabilité, par contraste, décrit bien des processus de réforme mis en œuvre par des coalitions élitaires, dans des arènes discrètes, et ne s'accompagnant d'aucun débat public quant à leur bien-fondé. Elle est ainsi indissociable de phénomènes de dépolitisation par rapport auxquels une réforme peut facilement susciter l'indifférence, l'apathie ou l'ignorance, mais rarement la conviction d'une plus grande efficacité ou d'une adéquation avec des principes de justice.

Carthagène fournit une illustration de cette acceptabilité par ignorance : alors que les enquêtes d'opinion relèvent une forte popularité d'ACUACAR¹, il semble qu'une proportion importante des usagers ignore encore que l'entreprise soit privée : c'était le cas pour plus de la moitié (38) des 68 ménages du quartier d'El Pozon interrogés lors de notre enquête, pour qui ACUACAR n'était que le nouveau nom de l'ancienne entreprise publique EPMC. En ce qui concerne La Paz-El Alto, il est rapidement apparu que l'acceptation de l'opérateur privé pendant les premières années ne valait nullement adhésion au principe d'une régulation privée de l'accès au réseau dans les quartiers périphériques. Au contraire, lorsque la privatisation a approfondi sa propre logique endogène en instaurant une régulation de l'accès fondée sur des considérations plus affirmées de solvabilité et de rentabilité, elle s'est trouvée presque immédiatement placée sous le feu des critiques. Le groupe Suez-Lyonnaise des eaux n'était ainsi que toléré, à condition que les nouvelles normes capitalistes ne fassent que se superposer aux anciennes normes de mobilisation clientéliste qui régulaient jusqu'alors l'accès au service.

Opérer une distinction forte entre légitimité et acceptabilité souligne également l'intérêt de la notion d'acceptation, qui peut être définie comme la simple absence de mobilisation publique d'envergure contre un arrangement en vigueur. L'acceptation décrit en effet les seuls comportements observés, sans préjuger des motivations sociales qui sous-tendent ces comportements. Elle laisse ainsi le champ libre à l'investigation de ces motivations : reconnaissance pleine et entière de légitimité, tolérance, indifférence, apathie, résignation, méconnaissance, crainte de la coercition, etc. Cette propension à embrasser des « dispositions différentes et d'intensité inégale »² (et ce, bien au-delà de la distinction classique entre *consenters* d'une politique publique et simples *assenters*³) distingue l'acceptation d'autres notions dont l'efficacité est précisément liée à une plus forte connotation des mécanismes explicatifs : des notions telles que le consentement (qui connote une reconnaissance minimale de légitimité), l'obéissance ou la docilité (qui connotent toutes deux la résignation ou la crainte de la coercition).

L'acceptabilité sociale, condition pré- ou postdémocratique ?

L'analyse des mécanismes produisant l'acceptation sociale des privatisations invite à insister sur les limites de la notion de légitimité. Contrairement aux présupposés de nombreux économistes mobilisés par les bailleurs internationaux, ce n'est pas la plus ou moins grande légitimité des « résultats » socio-économiques des privatisations qui a déterminé leur acceptation⁴. Dans le même temps, il n'est guère plus tenable de postuler, comme l'ont

1. « *Cómo vamos en servicios públicos y vivienda* », Indicadores técnicos de Servicios públicos y vivienda, *Cartagena cómo vamos*, 2009.

2. Bastien François, Jacques Lagroye, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Amphi-Dalloz, 6^e ed., 2012, p. 453.

3. James D. Wright, *The Dissent of the Governed. Alienation and Democracy in America*, New York, Academic Press, 1976.

4. Ce qualificatif renvoie aux deux formes de légitimité que l'on distingue canoniquement : une légitimité par les « *inputs* », qui indiquerait la capacité des processus de décision à prendre en compte des intérêts élargis et une

fait certains observateurs critiques, une illégitimité fondamentale des privatisations (tant au niveau de leur procédures d'adoption que de leur efficacité), pour ne faire ensuite de l'acceptation que la conséquence des faibles ressources à la disposition des insurgés potentiels.

Plus sûrement, comme il est apparu dans le cas de Carthagène et durant la première séquence de la privatisation à El Alto, l'acceptation a été le produit d'un accommodement normatif n'ayant que peu à voir avec une véritable reconnaissance de légitimité. Cet accommodement a pris la forme d'une « superposition » normative, conforme au mécanisme de *layering* bien mis en évidence par le néo-institutionnalisme historique. Cette superposition a assuré une cohabitation plus ou moins durable entre des systèmes normatifs qui sont demeurés largement étrangers les uns des autres, plutôt qu'une hybridation de ces systèmes qui aurait signalé une conversion progressive des populations à de nouvelles normes néolibérales d'accès à l'eau. De ce point de vue, si de nouveaux ordres normatifs ne peuvent effectivement être imposés par décret, comme l'a bien souligné Wolfgang Streeck¹, il n'en reste pas moins que la superposition institutionnelle constitue, pour les gouvernants, une manière d'introduire de nouvelles normes concurrentes aux anciennes. Les attitudes sociales impliquées par ce processus sont alors mieux décrites par la notion d'acceptabilité que par celle de légitimité.

Cette mise en question de la notion de légitimité est inséparable d'une interrogation plus large sur la nature démocratique des politiques publiques et des systèmes politiques considérés. Si une démocratie florissante est par définition indissociable d'une certaine légitimité populaire accordée aux gouvernants et à leur décision, comment positionner l'acceptabilité sociale à l'égard des exigences démocratiques ? La notion semble en réalité présenter bien des affinités avec celle de « postdémocratie » avancée par le sociologue britannique Colin Crouch. Selon cet auteur, la postdémocratie se définit par le fait que, « si des élections existent toujours et peuvent toujours changer les gouvernements, le débat public électoral tend à devenir un spectacle étroitement contrôlé, géré par des équipes rivales de professionnels en techniques de persuasion, autour d'une gamme étroite d'enjeux sélectionnés par ces équipes. La masse des citoyens joue alors un rôle passif, docile, voire apathique, ne faisant que réagir aux signaux qui lui sont adressés »². On pourrait ainsi formuler l'hypothèse générale selon laquelle l'acceptabilité serait à la postdémocratie ce que la légitimité est à la démocratie.

Une telle postdémocratie n'implique pas nécessairement que la formulation des politiques publiques soit accaparée par des groupes numériquement très restreints. Elle peut tout à fait s'avérer compatible avec des coalitions larges impliquant des institutions très diverses, du moment que les participants à ces coalitions soient soigneusement sélectionnés en fonction de leurs savoirs spécialisés et de leur perception « conforme » de l'enjeu. De fait, à Carthagène, l'eau « privatisée » est gouvernée dans le cadre d'un pluralisme élitare mettant aux prises, outre les cadres dirigeants de l'entreprise, des élus et des fonctionnaires municipaux, des

certaine demande sociale ; et une légitimité par les « *outputs* » liée à la capacité des gouvernants à traiter et à résoudre des problèmes bien identifiés. Cf. Fritz W. Scharpf, « Interdependence and Democratic Legitimation », dans Susan J. Pharr, Robert D. Putnam (eds), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries ?*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 101-120. La pertinence de cette distinction mériterait cependant d'être fortement relativisée tant les deux formes de légitimité apparaissent en réalité inextricables : la légitimité par les *inputs* repose sur l'anticipation, par les groupes sociaux majoritaires, de certains *outputs* désirés ; et les *outputs* sont souvent justifiés, dans les régimes représentatifs, par leur conformité aux préférences supposées de la majorité.

1. Wolfgang Streeck, *Re-Forming the Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 17-24.

2. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Londres, Polity Press, 2004, p. 4 (traduction personnelle).

représentants de l'État (plusieurs ministères, deux régulateurs), des fonctionnaires internationaux et des dirigeants de quartier. À El Alto, le pilotage de la privatisation par une coalition institutionnellement plurielle mais politiquement fermée a produit le passage de réformes profondément choquantes aux yeux des comités de voisins, et aiguisé leur sentiment de marginalisation politique.

Cette observation d'un pluralisme non démocratique a conduit le géographe Erik Swyngedouw, à partir de l'étude des services d'eau, à reprendre la notion de postdémocratie pour la décrire comme une « gouvernance au-delà de l'État »¹ dont émergerait finalement une « post-politique »² plus générale, marquée par la disparition « des espaces matériels et symboliques permettant des échanges publics non consensuels »³. Cette gouvernance au-delà de l'État évoque ce système de gouvernance à pluralisme limité dont parle Guy Hermet, un système pouvant apparaître comme un « énième procédé d'évitement d'une expression politique populaire trop pressante »⁴. C'est dans de telles configurations que les gouvernants renonceraient à toute véritable prétention de légitimité pour se contenter de l'acceptabilité.

Cette acceptabilité, en ce qu'elle repose davantage sur le confinement et l'évitement des débats que sur la légitimité ou la menace de la coercition, n'implique d'ailleurs aucune obéissance systématique des gouvernés aux règles édictées. Elle invite ainsi à se réapproprier les réflexions classiques de James Scott sur les formes quotidiennes et non publiques de désobéissance. L'acceptation des privatisations peut en effet très bien s'accompagner de la permanence de nombreuses actions de désobéissance et d'« arts de la résistance »⁵ de basse intensité, à l'image des raccordements clandestins, de la non-déclaration de puits individuels ou du sabotage des compteurs d'eau⁶. Mais ces désobéissances, du moment qu'elles en restent à des pratiques et à des discours privés (les *hidden transcripts* de Scott), peuvent s'avérer autant propices à la reproduction d'une postdémocratie « acceptable » de l'eau qu'à sa remise en cause.

Ces considérations, si elles attirent l'attention sur le lien entre acceptabilité et démocratie de basse intensité, frappent toutefois par leur pessimisme dans les contextes latino-américains, où l'idée selon laquelle l'acceptabilité sociale serait la marque d'une phase générale déclinante de la démocratie peine pourtant à convaincre. Certes, en Bolivie, les années 1985 à 2006 ont bien été marquées par une profonde démobilisation politique, dans un contexte d'ajustement structurel et de profonde défaite des syndicats ouvriers⁷. Mais quelles que soient les appréciations générales qu'ils lui portent par ailleurs, la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que le gouvernement d'Evo Morales a depuis lors inauguré un renforcement de la capacité d'intervention des groupes défavorisés dans la vie politique bolivienne. De la même façon, en Colombie, les privatisations des années 1990 contrastent bien avec l'effervescence

1. Erik Swyngedouw, « Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-Beyond-the-State : The Janus-face of Social Innovation », dans Jean Hillier, Diana McCallum, Frank Moulaert, Serena Vicari Haddock (eds), *Social Innovation and Territorial Development*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 63-79.

2. Erik Swyngedouw, *The Post-Political City. In Urban Politics Now. Re-imagining Democracy in the Neo-liberal City*, Rotterdam, Netherlands Architecture Institute/BAVO, 2007.

3. Erik Swyngedouw, « Post-Democratic Cities for Whom and for What ? Paper Presented in Concluding Session Regional Studies Association Annual Conference Pecs », Budapest, 26 mai 2010.

4. Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 159-178, dont p. 162.

5. James C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press, 1990.

6. Ces arts de la résistance peuvent, bien entendu, concerner tout aussi bien un opérateur public que privé.

7. Benjamin Kohl, « Stabilizing Neoliberalism in Bolivia : Popular Participation and Privatization », *Political Geography*, 21 (4), 2002, p. 449-472, dont p. 466.

politique des années 1980, qui avait conduit à l'adoption de la Constitution de 1991. Toutefois, avec la perspective d'une pacification du pays et l'ouverture d'un nouvel espace politique pour la gauche démocratique, il semble bien difficile de diagnostiquer aujourd'hui un épuisement démocratique en Colombie par rapport à une démocratie de haute intensité qui l'aurait précédé. D'une manière générale, bien des auteurs s'accordent à dire que, si la période néolibérale dans la région a permis de stabiliser la démocratie électorale en empêchant son approfondissement¹, l'un des effets les moins contestables du virage à gauche des années 2000 est d'avoir remis sur le métier la question de la démocratisation de la vie politique et des politiques publiques². De ce point de vue, les régimes latino-américains pourraient encore être situés bien loin, en amont, du sommet de cette « parabole démocratique » décrite par Colin Crouch.

Pierre-Louis Mayaux

Pierre-Louis Mayaux est chercheur au Centre international de recherche en agronomie pour le développement (CIRAD), actuellement hébergé par l'École de gouvernance et d'économie de rabat (EGE). Ses principales publications incluent : (avec Yves Surel) « Amérique Latine : les réformes de marché en question », *Revue internationale de politique comparée*, 17 (3), 2010, p. 7-22 ; « Du clientélisme au contrat : stratégies de changement et pérennité des privatisations dans les services d'eau des villes latino-américaines », *Revue internationale de politique comparée*, 17 (3), 2010, p. 89-110 ; (avec Hichem Amichi et Sami Bouarfa) « Encourager la subversion : recomposition de l'État et décollectivisation des terres publiques du Bas-Chéliff, Algérie », *Politique africaine*, 137, 2015, p. 71-93. Ses recherches portent sur les politiques publiques de l'eau, la régulation des conflits liés au développement du capitalisme agraire et de l'urbanisation, les administrations de l'environnement et la légitimation de l'action publique (CIRAD, EGE, avenue Mohamed Ben Abdellah Regragui, Rabat 10112, Maroc, <pierre-louis.mayaux@cirad.fr>).

1. Kurt Weyland, « Critical Debates Neoliberalism and Democracy in Latin America : A Mixed Record », *Latin American Politics & Society*, 46 (1), 2004, p. 135-157.

2. Olivier Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine (1998-2012)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.